

台灣縣市政府的自治監督及其檢討

趙永茂*

摘 要

從民主國家一般地方自治發展趨勢而言，自治監督仍以立法及行政監督為主要手段；然而我國憲法增修條文規定省監督縣自治事項，卻又凍結省自治、廢除省議會，如省諮議會無準立法機構之性質，因此省對於縣（市）自然無法行使正常立法甚至行政監督機制。為落實地方自治民主化，宜再參考其他民主先進國家的發展趨勢，除了為配合國情精簡政府層級而加重中央的直接監督機制之外，仍應兼顧修訂後的憲法委予省政府對縣市行自治監督的精神，加強省或其他中間型組織（intermediary organization）對縣（市）自治監督之機制。此外，亦宜更完整探討縣市自治監督的適用範圍、限制與救濟途徑等問題，從而透過立法與修法的手段，使縣市的自治監督體系更為完整。

本文旨在討論民國八十八年地方制度法制訂後台灣縣市政府的自治監督，以及相關爭議問題的探討，期能有助於落實對縣市自治監督。因此本文以下擬分幾部份探討此問題，第貳部份主要在探討目前地方自治團體（縣級政府）所擁有的自治權限；第參部份則討論目前對於地方自治監督的主要形式與途徑；並於第肆部份檢討對縣市自治監督的相關爭議問題與檢討，最後第伍部份則提出若干解決方法及建議。

關鍵詞：地方自治監督、立法監督、行政監督、縣（市）自治

*本文作者為國立台灣大學政治學系教授兼總務長

壹、前言

民國八十五年底國家發展會議召開，會中決議將精簡省政府的機能業務與組織，並凍結省自治選舉；民國八十七年九月通過「台灣省政府機能業務與組織調整暫時條例」確立了精省的業務。在此條例第二條中規定「台灣省政府為行政院派出機關，台灣省為非地方自治團體。省政府受行政院指揮監督，辦理下列事項：一、監督縣（市）自治事項。二、執行省政府行政事務。三、其他法令授權或行政院交辦事項」。據此，可以確定，省政府受行政院指揮監督，監督縣（市）自治事項。另一方面，精省之後，未來縣市政府的地位將可望大幅提昇，而此將反映在其自治事項上，因此對地方縣（市）的自治事項的監督，其需要性將會因而增加。

依據司法院大法官釋字第四六七號解釋，精省後省為地方制度層級的地位仍未喪失，惟不再有憲法規定之自治事項，也不具備自主組織權，自非地方自治團體性質的公法人，但符合憲法增修條文意旨制定的各項法律，若未劃歸國家或縣市等地方自治團體之事項，而屬省之權限且得為權利義務之主體者，在此限度內，省自得具有公法人的資格。

四六七號解釋指出，中央與地方權限劃分係基於憲法或憲法特別授權之法律加以規範，凡憲法上之各級地域團體符合享有就自治事項制定規章並執行之權限及具有自主組織權，方得為地方自治團體性質的公法人。

但依憲法增修條文第九條第一項、第二項及第三項所作的規定，省為地方制度的地位並未因精省而喪失，只是從八十七年十二月二十一日起不再有憲法規定之自治事項，亦不具備自主組織權，所以不再是地方自治團體性質的公法人而已。

換言之，經由大法官會議四六七號解釋，未來省政府具非自治（或公營造物）公法人的地位，因此未來省政府除了具有行政院派出機關的屬性外，有可能會被要求具有其他地方政府機關的權力機能，在此法律地位與職權期待模糊、衝突的架構之下，是否會影響省的職權設計與對縣市的自治監督，頗值得進一步研究。

從民主國家一般地方自治發展趨勢而言，自治監督仍以立法及行政監督為主要手段；然而我國憲法增修條文規定省監督縣自治事項，卻又凍結

省自治、廢除省議會，如省諮議會無準立法機構之性質，因此省對於縣(市)自然無法行使立法甚至行政監督機制。為落實地方自治民主化，宜再參考其他民主先進國家的發展趨勢，除了為配合國情精簡政府層級而加重中央的直接監督之外，仍應兼顧修訂後的憲法委予省政府對縣市行自治監督的精神，加強省或其他中間型組織 (intermediary organization) 對縣(市)自治監督之機制。此外，亦宜更完整探討縣市自治監督的適用範圍、限制與救濟途徑等問題，從而透過立法與修法的手段，使縣市的自治監督體系更為完整。

本文旨在討論民國八十八年地方制度法制定後台灣縣市政府的自治監督，以及相關爭議問題的探討，期能有助於落實對縣市自治監督。因此本文以下擬分幾部份探討此問題：第貳部份探討目前地方自治團體（縣級政府）所擁有的自治權限；第參部份討論目前對於地方自治監督的主要形式與途徑；並於第肆部份檢討對縣市自治監督的相關爭議問題與檢討，最後第伍部份則提出若干解決方法及建議。

貳、縣市政府的自治權限

縣級政府目前在台灣所指者即所謂縣市（省轄市）政府，屬於地方自治團體，地方自治團體欲維持其自治的特性，一般應具備下列權利：自治權、財政權、規劃權、立法權、組織權、人事權、領域管轄權。

自治權：係指地方自治團體就自治事項，得自為決定與執行，且不受國家干涉的權利。

財政權：係指地方自治團體享有自己的財政管理制度及預算執行的權利。

規劃權：係指地方自治團體得就自治區域為整體之規劃與使用的權利。

立法權：係指地方自治團體得就其自治事項，制訂法律規範的權利。

組織權：係指地方自治團體對於其機關及相互間的關係，以及業務處理流程，有形成的權利。

人事權：係指地方自治團體對於其機關人員之需要與否，有自為決定的權利。但是項權利並非絕對，視各國地方發展狀態，中央仍得以法律

為必要之規定；而此類法律就另一方面而言，又不得太過嚴苛，以致抵觸憲法等對地方自治的條文與精神。

帆領域管轄權：係指地方自治團體對於區域中的人、物或關係，以及屬於自治區域之各種關係有得為規範的權利。

我國八十年修憲凍結省自治，此一修憲方向牽動原由省法規所賦予之縣自治事項，已由中央所制訂之地方制度法賦予。因此無論如何更動，其相關法規體系須一併調整。而未來縣自治之如何課以監督，及其監督之主體為何者等問題，除地方制度法及其他中央特別法的規範之外，未來在精省後省政府角色如何扮演，如何妥善運行其行政監督機能等問題，均為精省之後，落實憲法精神，實現地方自治的重要課題。

參、縣市政府自治監督的形式與途徑

地方自治監督的意義，從消極面來說，監督含有視察、考核、監視和糾正等性質，其目的在防範地方政府怠忽職守，或濫用自治權力；從積極面來說，則監督含有督促、指導和扶助的性質，其目的在促使地方政府善用其自治權，努力建設地方事業，並扶植各地方政府均衡發展。

地方自治監督的類型：在我國大都將自治監督分為：立法監督、行政監督、司法監督、考試監督、監察監督等五類。但是，對於後兩者：考試監督與監察監督，學界意見不一（薄慶玖，1996：480；許宗力，1991：81-84）。以下謹討論地方自治監督主要的三種型態：立法監督、行政監督與司法監督。

一、立法監督

何謂「立法監督」，一般有兩種說法：

第一說認為，所謂「立法監督」，乃上級立法機關以立法權規定下級政府之體制，或賦予相當之職權，使其組織及職權之行使獲得合法之根據，並使之不得超越上級立法之範圍，例如憲法規定：省縣自治通則、直轄市自治法、中央與地方權限爭議之解決等等都是中央立法事項，並明文規定：「省法規則與國家法律抵觸者無效」、「縣單行規章與國家法律或省法規

抵觸者無效」。立法院自可依據這些規定行使其立法監督權(薄慶玖,1996:478)。

部分學者認為,所謂「立法監督」,也就是國會監督,應係指國會對地方議會制訂的自治規章,或是對地方政府依法律之授權所訂定之行政命令擁有批准權或同意權(許宗力,1991:64-65)。

但本文認為,既然「監督」,意謂「審查、考核、監察與督飭」,則前說之看法,充其量只是中央機關提供地方政府進行監督的準則或依據,實際監督行為並不強。事實上,各國實務上中央政府或上級自治機關常擁有對地方政府或下級自治機關自治規章或行政命令的同意權、批准權或其他監督形式權利,亦可視為「自治立法監督」。目前依據我國地方制度法的規範,地方立法之監督,主要係由上級監督之行政機關為之,而非上級議會。

參酌各方意見,自治立法監督之涵義雖有廣義與狹義之不同見解,然而就自治立法監督之方式與手段而言,國會或上級立法機構對於次級地方政府之自治立法監督則包括以下數種型態(許宗力,1991:66-66;蔡碧真,1993:74-76)。

初保留同意權

國會或上級地方政府之立法機構,對於次級地方自治團體之議會依法律(自治權限授與法)所制定的自治規章擁有批准或同意權,且該項自治規章經審查同意後始得公布生效。惟立法機構行使此項權力,有其限制:第一,地方議會依憲法保留(即憲法直接賦予地方政府之自治事項範圍)所制定之自治規章,國會或上級地方政府之立法機構應無權審查;第二,上級立法機構對於次級地方自治團體之自治事項僅有合法性的審查權,因此,只要該自治法規未逾越法律,國會或上級立法機構即有同意之義務,仍不宜作合目的性之審查。

初保留廢棄請求權

即國會或上級政府立法機構在自治權限授與法中同時規定,地方自治團體有義務就其在所制定之自治法規,於公布之後送交國會或上級地方政府立法機構審查,同時國會或上級地方政府立法機構並保留嗣後請求地方自治團體廢棄(撤銷)該自治法規之權。此種監督模式為事後監督之類型,但其請求權的行使權宜限於自治法規有逾越法律之情形。

狃保留聽證權

國會或上級政府立法機構在權限授與法中同時規定，地方自治團體在該法所賦予的自治事務上所制定的自治法規，非經國會或上級地方政府立法機構聽證之程序不得公布。這種監督模式適用於自治事務雖然實質意義不大，但有助於上下層級政府（或其立法機構）間之意見溝通與協調研商，以避免決策機關之恣意專斷。惟上級立法機構之保留聽證權之運用，係一種溫和的事前適法監督手段，即應僅為適法性審查的意見表達，不宜提出專業性問題或意見，試圖拘束次級地方自治團體自治權的行使，否則將有逾越監督分際之虞。

狃課予單純送置義務

即國會或上級地方政府在自治權限授與法中同時規定，次級地方自治團體在該等自治事務上所制定的自治法規，有送置國會審查的義務，至於應先公布後送置，或以送置為自治法規之生效要件，則由次級自治團體立法機構自行決定。此種監督手段，乃是所有立法監督模式中控制力最弱的一種，只能達到「知會」上級立法機構的目的。但仍可使國會知悉地方自治團體的立法運作情形，並得進而檢討其對自治事項的授權範圍。

玆對於行政命令之審查權或同意權

地方政府依國家法律之授權所訂定的行政命令（或稱「自治規章」），通常為委辦事項而非自治事項，國會及上級地方政府之立法機構享有同意權或審查權。其形式通常是在法律授權條款中規定「地方政府依本法之授權所訂定之命令應送經國會（或上級地方政府立法機構）審查同意後始得發布。」此種自治立法監督方式，其監督範圍更及於該自治規章之適當性審查，以期地方自治團體得切實執行上級政府所委辦之事項，避免自治規章因妥當性問題而遭廢棄、撤銷。

用私法案（或稱地區性法案，Private Bill, Locall Act）之同意權

此種自治立法監督方式源自英國，即地方自治團體為取得某特定之新事權（未涵括於自治權限授與法或其他法律中），得向國會（或上級立法機關）請求制定法律，以期取得該特有之事權，惟此種法案如經國會通過，效力只及於原請求之地方自治團體，對其他地方則不生效力，故稱為「私法案」。國會或上級立法機構透過對私法案的審查，一方面可以監督地方自治團體事權運作的範圍，另一方面也可以收實驗與差異之效，於未來援

引私法案之共同可行內涵制定為通用法律，行之於全國各地方。

亂地方自治權限爭議之處置權

亦即國會或上級地方政府立法機構，對於地方自治權限歸屬所生之爭議，所享有之解決或處理權。此一權力之取得，係因憲法對於地方自治權限之規定，或採列舉方式而失諸簡略疏漏，或如我國採「均權主義」方式而模糊籠統，以致地方自治權限之歸屬時而發生爭議，故各國大多設有權限紛爭之解決機制。其中或交由司法部門仲裁，為司法監督方式；或交由中央或上級行政部門裁決、協調，為行政監督方式；另一類型如我國憲法第一百十一條之規定，有關地方自治事項，「除 列舉事項外，如有未列舉事項 遇有爭議時，由立法院解決之」，即將地方自治權限爭議交由立法部門處置，為自治立法監督型態之一。

就我國自治監督現況而言，立法院尚未對省、縣議會制定的自治規章行使批准權或同意權；此外，立法院若欲對省、縣政府依國家法律之授權所訂定的行政命令進行立法監督，亦無不可；惟目前中央法律授權地方政府訂定命令者，立法院多不保留同意權，而寧願將命令違法監督權交給中央主管的行政機關行使¹。

二、行政監督

相對立法監督在我國自治監督實務之不夠發達，行政監督則是運用最廣、最為國人所熟悉的監督方式（許宗力，1991：67）。所謂「行政監督」乃上級政府對於下級地方政府之業務進行，用行政程序予以督促或考核（薄慶玖，1996：478）。

「行政監督」依地方事務性質的不同，又可區分「適法監督」（又稱一般監督）與「適當監督」（又稱專業監督）兩個不同的監督概念。詳言之，凡地方事務中屬於地方自治團體所固有者（自治事項），監督機關對其推行只能行適法監督，也就是監督地方有無履行法定之義務、是否遵行法律的規範；至於地方的措施除了適法之外，是否還要達到滿意境界，則並非監督機關的權利範圍。反之，地方事務中屬於中央或上級地方自治團

¹ 如自來水法第一百十二條：「本法施行細則，由各省（市）政府分別擬定，擬請中央主管機關核定之。」

體所委託辦理者（委辦事項），監督機關不僅能就其適法與否進行監督，也能從合目的性的角度監督其作為是否適當，是為「適當監督」。

行政監督手段

一般而言，行政監督手段可分為事前監督與事後監督。

事前監督，包括：

指令權：係指監督機關對地方機關事前作專業上的指示，要求其依指示行事。指令權是一種適當監督行為，只適用於地方執行委辦事項。

參與權：係指監督機關參與地方決定之作成，即監督機關就地方對特定事項所作成命令、決定或實施保留同意權，非經其同意（核定、核可、核備、核准），地方不得自為對外公布。

事後監督，包括：

知的權利，包括：實地視察、閱覽資料卷宗、要求書面報告或口頭報告之權。

駁斥權：監督機關若發現地方機關的決定、措施違法或不當，可加以駁斥，並要求其在一定期限內改正。

代履行之權：若地方機關不履行法定職務，監督機關得自行採取措施並代其履行。

解散地方議會之權：這是最後一種，也是最激烈的監督手段。因此，在使用時，要秉持「最後手段原則」，即違法狀態非經解散議會無法排除方可為之。

行政監督權限

有關行政監督的權限，除人事權之外，較重要者約可分為備查權等八種（林朝舜，1996：48-49）。本文以「省縣自治法」為例說明如下：

備查權 - 規定縣（市）政府之部分作為須報省政府備查。如本法第八條規定：縣（市）政府所在地之變更，由縣（市）政府提請縣（市）議會通過後，報請省政府備查。

法規命令之頒佈權 - 上級政府所頒佈之法規命令，只要其內容不與法律或中央命令抵觸，下級政府均應服從。如本法第四十二條規定：縣（市）政府應依省政府訂定台灣省各縣市政府組織規程準則，擬定組織規程。

權限定生效權 - 一般國家對於地方議會通過的決議案，大多規定在某種情況下，須經上級機關核准，始能生效。

財政監督權 - 地方自治若要真能落實，須有獨立且穩定的自治財源支持。省政府與縣（市）政府間的財政關係，如本法第四十四條、第四十

七條、第四十八條、第四十九條及第五十條等五條規定。

停止或撤銷權 - 上級政府認為下級政府的行為有違法、越權、不當情形時，得停止或撤銷之，使其喪失效力之權。如本法第五十四條規定：縣（市）政府辦理委辦事項違背中央法令或逾越權限者，由省政府「撤銷、變更、廢止或停止」其執行。

代行權 - 上級政府因下級政府的某些事項應執行而不執行或不能執行時，得取代其執行，而使其負擔代執行費用的一種監督權限。

解決爭議權 - 縣市與縣市間發生「事故爭議」時，由上級政府解決之。經由政治協商，並多設立司法爭訟審議、仲裁途徑解決之。

解除或停止職務權 - 本項是以縣（市）長的職務身份為監督對象。縣市長等如被解職及停職，由上級監督政府本自治監督權限依規定分別予以「解除或停止」其職務。

三、司法監督

所謂「司法監督」，即司法機關以解釋權、訴訟權及懲戒權對各級地方政府所行使之監督（薄慶玖，1996：479）。依我國憲法第七十八條暨第七十九條第二項，司法院大法官會議掌理憲法之解釋。由於地方法規，即省自治法、省法規、縣自治法、縣單行規章等，有無抵觸憲法亦屬憲法解釋範疇，故大法官會議自得藉其違憲審查權，對地方法規進行司法監督。例如修憲前，憲法第一百四十四條：「省自治法制定後，須送司法院，司法院如認為有違憲之處，應將違憲條文宣佈無效」。此處所稱「司法院」，解釋上當係指司法院大法官會議而言。

此外，屬國家司法機關的公務員懲戒委員會，亦得對地方自治團體的公務人員進行司法作用的懲戒（許宗力，1991：80）。

綜合而言，我國對地方政府的自治監督，不論是五種（行政、立法、司法、考試、監察）或三種（行政、立法、司法），都是以國家的位階方能對地方行政行使的權利。至於上級地方政府對下級地方政府的監督，則只有立法監督與行政監督，蓋司法、考試、監察都是中央政府獨有的權利。精省後，省承中央法律與行政院之委託監督縣市自治，由於省諮議會已無立法監督功能，因此爾後省對縣市自治之監督，似乎只能以行政監督為主。

肆、縣市政府自治監督問題的爭議與檢討

如前第參部份所述，縣級自治團體的自治監督有行政監督、立法監督與司法監督，其中司法權在我國屬於中央所獨有的權力，因此對縣級政府的監督較常使用立法監督及行政監督。以下擬探討此二者監督的爭議。

一、立法監督方面

既然地方自治團體在法定範圍內享有自治的權利，則國家得否以立法的方式，限制地方自治團體的各項權利？對於這個問題，基本上需視該事項是否涉及形成自治所必要的核心範圍，如果是，則屬自治事項，國家不得干涉；如果不是自治事項，則國家可以監督之。

一般而言，地方政府自治事權之取得，或為憲法明文規定，或基於法律所授與，或源自中央與上級地方政府行政命令，又或為上級地方政府自治法規之規定。例如我國憲法第一百零八條、一百零九條、一百一十條，對地方自治事項，可依賦予自治事項之規範類型，區分為憲法賦予之自治事項、法律賦予之自治事項及省規賦予之自治事項，同時憲法第一百十一條並定有立法院對於地方自治權限爭議之處置權。由於地方自治團體其自治事項之規範類型或權力來源不同，其監督之適用範圍及監督主體方式亦互有差異。

以憲法保障之地方自治事項而言，學者有謂，地方政府在憲法所賦予、保障範圍內所制定之自治規章，係受到法位階最高之憲法的直接保障，除受司法監督外，國會或上級地方立法機關並無行使立法監督之權（許示力，1991：60）。本文認同上級地方政府立法機構不宜對憲法直接保障之次級地方自治事項進行立法監督；但也有論者認為，依我國憲法第十章之文義而言，前述觀點雖非無據，惟其強調憲法將地方自治事項作規範效力互殊之設計，並將地方自治監督作差別設計，進而強調憲法直接賦予之自治事項，應完全免於立法監督，似非制憲者之原意（羅秉成，1994：127），因此國會是否得就憲法保障之地方自治事項進行立法監督仍有爭議。

再者，在地方自治權限爭議之處置權方面，即使憲法賦予國會得就地方自治權限歸屬所生之爭議加以處理議決，但此一規定惟有當地方政府彼

此間發生權限分配爭議時，而由國會或上級地方政府加以解決者，始有其合理性，亦才符合立法監督的概念與原則。如以我國憲法一百一十一條之規定而言，當中央與省或中央與縣發生權限分配爭議，如由立法院解決，而非尋求超然、中立之第三者加以仲裁，反由代表中央，本身即屬爭議當事人一方的立法院來解決，實不甚符合立法監督之原理（林紀東，1988：87；許宗力，1991：66）。

至於法律所賦予地方政府之自治事項，既是由國會以法律所授權，則自然得以在法律中規定國會自身對地方自治規章具有同意權。因為此類自治事項係由國會立法賦予，並不受憲法直接保障，則國會為防範地方有未能依法行事或訂定自治法規之情形發生，而保留對地方自治法規之審核權、同意權，應屬合理之規範（羅秉成，1994：129）。

其次，關於由法律應賦予之自治事項，應僅受中央或上級地方政府行政部門之適法（合法性）監督，而不應受其合目的性（適當性）監督（許宗力，1992：157；李惠宗，1997：99），此為法界通說。同時，雖然若干學者認為：「國家對地方機關處理自治事項之監督，亦以合法監督為原則，而不及於作業監督（合目的性監督）」（吳庚，1992：8），惟法律所賦予之地方自治事項係基於國會制定之法律所授權，則國會、中央政府或省政府為確保地方自治法規符合立法意旨，可否就該自治法規之合目的性進行立法監督仍有疑義。因此有關於此類法律授權事項自治監督，亦有幾項問題有待釐清：對於法律賦予之自治、國會是否有權施以合目的性監督？委如國會之自治事項授權法案中並未明定地方政府之自治法規須送交國會審查、核備，國會可否進行自治立法監督？就上下層級地方自治團體而言，有關次級地方自治團體依國會立法授權所訂定之自治法規，上級政府可否在法律無明文規定之情形下，逕行予以監督？這些問題仍有待進一步再研究、探討。

二、行政監督方面

當前我國現行地方自治團體立法行為的行政監督體制，有下列幾點問題：

切專業法規中對地方自治團體的立法行為的行政監督競合混淆問題

對地方自治團體的立法行為的行政監督用語，就專業法律規定而言，

有兩項問題：

首先是用語混亂不一致，如“備查”、“核准”、“核備”、“核定”及“備案”、“恰悉”等，均係上級主管機關行使其行政上之指揮、監督權，由法規明定之一種必要程序。核定問題較為明確，例如：都市計畫法第八十一條第三項規定：“前項禁建範圍及期限，應報請上級政府核定。”已明白指出須經核定程序（趙永茂，1998：130）。

但許多行政監督卻常因不同法的混淆規範而產生衝突與混淆。例如農會法第二十二條第二項：“前項理、監事任期屆滿改選完成後，應於七日內將理、監事簡歷冊，連同會員增減名冊報請主管機關備案。”而都市計畫法第二十條第三項：“第一項所定應報請備案之主要計畫，非經准予備案，不得發佈實施”，同是使用“備案”，農會法該條文之文義，似為「備查」性質；而都市計畫法之條文，則似有“核備”之性質。又如區域計畫法第九條第一項所稱的“核定”，與於同條第一項的第一款及第三款所稱的“備案”，二者意義應係相當（羅傳賢、蔡明欽，1992：196），但卻容易造成混淆、誤用。

地方法規需向那些行政機關提出核備

一般而言，地方法規需向哪一個上級監督機關備查，依其所規範的業務種類，可分成兩種情形：首先，屬於單純上下垂直間的監督關係，在專業法規上會指明各級政府的主管機關。其次，屬於非單純的縱向的監督體系，也涉及到橫向之間的重疊監督關係。如瓦斯鋼桶檢驗部份，涉及到警察、消防單位，也涉及到建設相關單位，這些類似業務需向哪一上級機關核備（或核定？），也常是實務上的困擾。

實務上部份備查、部份不備查

實務上，上級行政機關常以部份備查、部份不備查的方式對地方自治團體進行行政監督。這種方式是否合法？實務上一直困擾著行政機關。舉例如下：省得水利處在修正「台灣省河川管理規則」時，依據水利法第十條的規定要報請中央。中央水資源在審核時發現幾條條文，可能不是很明顯抵觸水利法，但依據從前實務經驗，這幾條條文往後執法時可能會產生問題，因此在審核時提出意見予省政府，指出哪幾條有問題。但前省水利處認為省河川管理是省得自治事項，因而將此管理規則報議會通過。省方認為，依水利法只是說要報中央主管機關就可，並無任何備查、核可字眼，

因此只是知會中央而已（趙永茂，1998：133）。因此，在實務上，下級行政機關依法可以進行自治事項，但仍需報中央備查，中央上級機關可以說不與備查或部份備查、部份保留，屬建議、提醒注意性質，而下級自治行政機關仍可繼續執行，責任自負。中央及省對縣自治事務之監督似可參考此一原則，進行相關行政監督工作。

綜合而言，我國現行地方自治團體的立法行為的行政監督體制，呈現嚴重的名詞與執行競合混淆、混亂問題，歸究其原因主要在於我國地方自治團體的立法權範圍界定並不清楚及立法競合審查的缺失。其中立法權界線不清楚的主因在自治事項及委辦事項糾葛不清。以德國為例，自治監督方式，是隨著地方事物性質的不同而有不同，大體而言，地方事務的性質分成自治事項及委辦事項。在自治事項，又可分成任意的自治行政事項和義務的自治行政事項。在任意的行政事項方面，一般是屬於若干得增加或減少之福利項目，地方自治團體不但可以自由決定是否執行，並且還可以自由決定如何執行。另外，在義務性的自治行政事項，地方自治團體雖然在此領域內，並沒有承辦的決定權，而只有如何承辦的裁量空間，但是因為立法機關已就該類事項，賦予地方法人權限，所以監督機關仍只能進行適法性的監督。至於委辦事項，由於地方自治團體在功能上被視為國家的下級官署，而必須在委託機關的指令控制下，執行國家所委託的事物。因此，就委辦事項而言，地方自治不但在執行上要受到監督機關的適法性監督，還要受到專業性監督（賴仁輝，1996：128）。

但就我國自治事項與委辦事項的分際而言，制憲者、立法者及至中央各行政機關應加以重視。可惜我國大體係將同一業務事項的文字重複列於不同層級政府當中，並未指出清楚的標準。近幾年來地方分權意識形成，下級機關不斷自我膨脹，上級機關卻仍保有威權心態，仲裁的大法官會議又未能有效仲裁，復缺乏行政法院仲裁機制的建構，因此形成重疊地帶的擴大及爭議頻生。案例如下：前省府委辦的“天然災害”方案，因省府已定有災害補助辦法，而縣市政府為因應地方需求，另訂定縣內天然災害補助要點，縣要點之認定標準較省頒的補助辦法為寬。當遇到天然災害發生，依縣自訂之補助要點認應達補助及發放救助金之規定，並已發放完畢後將相關資料彙整提報省府備查及補助經費，惟省府查核未達省府頒定的天然災害補助辦法標準，不與備查及補助。另以雲林縣口湖鄉水患防治案為例，

口湖鄉水患防治究竟應由誰負責，引起爭議。依據中央與地方均權原則及水利法第六、七、八條劃分，口湖鄉的水患防治工程，如果涉及到其他鄉鎮，但未超過雲林縣轄區，那麼便是雲林縣政府的責任；如果水患防治工作，必須聯合雲林縣以外的相鄰縣市共同進行，便超過雲林縣因地制宜的能力，就由省政府來負責；如果水患防治工作，必須聯合省政府以外的台北、高雄兩市共同進行，就必須由中央政府來負責。然而事實運作卻相反。口湖鄉公所、雲林縣政府，以至於台灣省政府，都沒有自訂租稅、自籌公共收入的立法權或自治權。在沒錢不能辦事的現實情況下，我國從中央到地方一切建設，無論其性質屬於全國一致者，或是因地制宜者，都必須靠中央政府籌資進行。因此法律規範面上的自治事項與委辦事項，基本上與實務操作不符（經濟日報，八十七年六月十五日，第二版）。

由上可知，在我國實務上，自治事項與委辦事項界線原以模糊不清，同時專業法律中往往有「本法之主管機關，在省市為 在縣市為 在鄉鎮為 」的規定，對主管機關定位的不清楚，加上財政、租稅分配問題的衝擊更引伸出各級政府之間的權責爭議及縣市自治監督等問題的困難。

伍、縣市政府自治監督的未來趨勢與建議

就當前民主法治國家之地方體制而言，其自治監督之發展趨勢及運作原則是（陳德新，1994：611-12）：

杖委辦事項從嚴：地方政府具有雙重任務，一為辦理國家或上級地方政府委辦之事項，一為辦理地方自治事項。地方政府執行委辦事項時，必須依中央或上級地方政府之規定行事，而中央或上級政府為落實政策，確保次級政府切實執行任務，故對於地方之委辦事項，通常行使較嚴格之適法性及適當性監督。

杌自治事項從寬：地方政府所辦理的自治事項，係憲法或國家法律所賦予的職權，並由地方政府依地方環境特色與地方民眾需求，規劃、辦理各自治事項。因此一般民主國家對於地方自治事項之監督，大多採取從寬原則，僅就其適法性進行審查或監督。

杈尊重地方自主性：雖然地方政府之措施，不論是委辦事項或自治事項，都必須受中央政府的監督，但不能因此而損及地方政府的自主性。中

中央政府對地方政府的監督旨在課求國家政策的貫徹及地方政府依法而治，以促進地方事業的均衡發展。因此中央或上級地方政府行使監督權，亦應發揮地方分權精神，尊重地方自主性，以保障地方發展之生機。

地監督系統單純化：在地方政府層級複雜的國家，常因自治監督體系之建構未臻理想，以致對於基層地方政府之監督作業，呈現多頭馬車，監督機構疊床架屋。所以當問題發生時，各層級政府事先未能盡監督之責，事後則互推責任，造成地方自治監督流於形式。為落實地方自治監督，監督系統應予單純化，自治事項監督以一個層級為原則，亦即每一基層機構只面對一個上級自治或專業監督機構，俾使監督機構明確，才能課以監督責任，同時簡化監督體系，基層執行單位之業務無須再層層請示、核備，如此方有助於提高行政效率，及增進地方建設與發展。

自治監督制度民主化與超然化：地方自治的民主化是未來地方自治體制轉型的發展趨勢。因此地方自治監督的理念亦宜由過去的「統一」、「防弊」轉為「彈性」、「興利」。並以此建立自治監督革新原則：即以立法監督為主，減少不必要的行政監督，並將司法監督當成解決爭議的最終手段。

由民主國家的經驗來看，自治監督主要是以立法監督為主。然而，我國因採取中央集權的體制，中央政府「集權又集錢」，因此地方政府實質權力有限而淪為代行中央（或上級政府）委辦事項之機關，以致地方自治成效不彰，所謂「自治監督」無從發揮，功能逐漸式微。加上由於長期一黨執政與行政主導的政治環境，致使「自治監督」近乎等同於行政監督，自治監督主管機關侵犯地方自治權之現象時有所聞，引發各方的爭議與衝突。同時精省後，憲法增修條文規定省監督縣自治事項，但是卻又凍結省自治、廢除省議會，使省諮議會並無準立法機構之性質，省對於縣（市）無法行使立法監督機制。因此，為落實地方自治民主化，確立縣級政府自治監督，本文同意對縣（市）政府之自治監督宜依據委辦事項可從嚴、自治事項從寬，尊重地方自主性、監督系統單純化與自治監督制度更民主化、彈性化與專業化等原則。此外，亦宜重視下列問題：

一、可再強化省諮議會的立法監督或協調、整合機制

精省後，既然賦予省若干非自治公法人地位，雖然省未必設有立法機

構，但因不只是地方行政組織，同時兼為省民之利益代表，並於法律授權範圍內仍得制頒法規命令。因此可以考慮於在符合憲法增修條文的規範原則下，就省諮議會的制度設計方面，研擬可行方案，使省諮議會具有民意機構之性質（如省諮議員之產生，可先由各縣市議會間接選舉或推薦若干名，再由行政院長就該項名單依法定名額提請總統任命之），或使省諮議會具有「準立法機構」之性質（如省依法律制頒之法規命令均須經省諮議員過半數同意），如此省始有可能針對縣自治事項進行立法監督及協調、諮議、整合等職能。尤其精省後，如前省組織大都編入相關部會，必然大量增加中央部會的自治監督工作與責任，中央政府職權勢與負荷將日益龐大，有違德、法、日、美等區域性或中間型政府日漸增強的發展趨勢；也將大量增加中央與地方政府的直接衝突。

二、確立行政監督權限

省政府在精省後，承中央法律與行政院的委託，對縣市自治政府實施行政監督，如前所述，包括事前監督的指示權，亦即省在中央委託省縣市或省委託縣市的委辦事項，進行專業上的指示。其次，便是同意或參與權。基於中央相關法令的規定，省可對縣市就特定事項所作成的命令、決定或措施保留同意，非經省的同意（核定、核可、核備或核准事項），縣市不得自為對外公佈。此為一般立法限制縣市自治權事項，或為中央立法規範的中央職權事項。

至於一般屬於縣市自治權或其他事後監督事項，省或中央政府相關部會基於相關法的規定仍可對縣市行使下列監督權如：玲知的權利，包括實地視察、閱覽資料卷宗，要求書面報告或口頭報告等權。駁斥權：省政府告發縣市政府的決定、措施違法或不當，可以加以駁斥，並要求其在一定期限內改正。代履行之權：若縣市政府不履行法定職務，省政府得自行採取措施並代其履行。解散地方議會之權：如前所述，此為省政府對縣市政府最激烈的監督手段之一；但在使用時，要秉持「最後手段原則」，例如其違法狀態非經解散議會無法排除方可為之者。

其次，中央政府各部會及省政府依法經由下列途徑和方法，對縣市實施自治監督：

杖備查權 規定縣（市）政府之部分作為須報省政府備查事項。如地

方制度法第六條規定：縣（市）政府所在地之變更，由縣（市）政府提請縣（市）議會通過後，由內政部轉報行政院核定，報請省政府備查。類似規範，省政府或中央相關部會相關法或法規的規定，對縣市政府實施備查權。

規法規命令之頒佈權 上級政府所頒佈之法規命令，只要其內容不與法律或中央命令牴觸，下級政府均應服從。如地方制度法第六十二條規定：縣（市）政府應依內政部訂定準則，擬定組織自治條例。未來如地方制度法或中央有相關法律或法規授權中央政府機關或省政府者，自得依法行使法規命令的頒佈權。

權宣佈無效權 一般國家對於地方議會通過的決議案，大多規定在某種情況下，須經上級機關核准，始能生效。例如，縣（市）議會議決事項如牴觸中央及省法規，省政府得依中央法律或命令之授權，宣告無效。此一審查程序，亦稱為「議決案的審查權」。但此項監督權，與前項法規命令之頒佈權一樣，如無法律或中央相關法規的授權，則難以實施。

地財政監督權 地方自治若要真能落實，須有獨立且穩定的自治財源支持。中央政府、省政府與縣（市）政府間的財政關係，如地方制度法第四十條、第四十一條、第四十二條、第四十三條等規定。將來省政府得視地方制度法與相關法律、法規的規定，亦得對縣市政府實施財政監督權。中央政府相關機關對縣市政府的財政監督亦同。

行停止或撤銷權 中央政府或省政府認為縣市政府的行為有違法、越權、不當情形時，得停止或撤銷之，使其喪失效力之權。如地方制度法第七十五條規定，縣（市）政府辦理委辦事項違背中央或法令、逾越權限者，由委辦機關「撤銷、變更、廢止或停止」其執行。

代執行權 省政府因縣市政府的某些事項應執行而不執行或不能執行時，得取代其執行，而使其負擔代執行費用的一種監督權限。如地方制度法第七十六條規定：行政院、中央各部會主管機關得「代行處理」。將來省政府亦得視地方制度法等相關法律或法規的授權，對縣市政府實施代執行權。

規解決爭議權 依據地方制度法第三十八條規定縣市政府與縣市議會有執行上的「爭議」時，縣市議會得提報請行政院、內政部、縣政府邀集各有關機關協商解決之。但既然依地方制度法第八條的規定，省政府受

行政院指揮監督，辦理監督縣（市）自治事項，將來地方制度法似乎可多賦予省對縣市政府與政府間、政府與議會間的衝突有協調、仲裁、解決自治爭議的職權。

再解除或停止職務權 本項是以縣（市）長的職務身份為監督對象。縣市長等如被解職及停職，依據地方制度法第七十八及七十九條規定，由內政部本自治監督權限依規定分別予以「解除或停止」其職務。

三、自治監督權之限制

在中央集權的單一國家中，由於中央立法權享有絕對的優勢地位，中央法律相當有可能逾越權限，侵犯地方立法權限，對於地方自治立法權中的「自治法規」立法權造成壓縮與排擠效應，乃至有違憲之情事發生。其結果將形成地方自治立法權中，只能以「委辦法規」為主要立法對象，自治事項的立法工作則易因上級不當監督而無法推展，致使地方自治難以落實（蘇詔勤，1996：8）。

因此，為未免不法或不當自治監督之情形發生，自治監督應有其合理適用範圍，自治監督權之運作應限制。其限制原則為：（參見許宗力，1992；李惠宗、張壯熙，1997：98-99）

一、有關地方自治團體依憲法直接保障之自治條款所制訂之自治法規，中央或上級政府不宜進行監督。

二、地方自治團體依據法律授權所訂定之自治法規，國會或上級地方政府原則上只宜作合法性（適法性）之審查監督，不宜作合目的性（適當性）之審查監督。

三、自由性自治事項經自治團體作成決定後，應立即生效，除有違法情事由各該自治團體負司法責任外，不受上級行政機關監督，惟仍須送請中央或上級地方政府備查；中央或上級地方政府應不得表示「不予備查」或「部分不予備查」，否則亦屬無效。

四、地方自治團體辦理委辦事項，中央或上級地方政府得進行合目的性與合法性之監督。

四、建立較為完善的法律救濟途徑

由於我國長期一黨執政與行政主導的政治環境，致使「自治監督」近

乎等同於行政監督，缺乏立法監督之傳統、對於自治立法監督之適用範圍與限制條件認知不足，甚至民意代表素質堪慮等客觀事實，以致自治監督主管機關發生不法監督而侵犯次級地方自治權之情事，引發各方的爭議與衝突。為防範不法監督之情形發生，妥慎建構一套自治立法監督之法律體系，並使地方自治團體對於國會或上級地方政府所施自治監督之結果不服時，得循法律救濟途徑解決紛爭。因此須在法制上提供地方尋求法律救濟的機會。其方式則有以下諸項：

1. 行政訴訟解決途徑

對地方自治事項所及之自治監督措施，涉及地方自治團體作為公法上權利之自治權，其性質可認定是一種行政處分，故理論上地方自治團體應得向行政法院提起撤銷或課予義務之訴，以撤銷監督機關積極所為之違法監督措施，或駁斥監督機關消極之不作為。惟依現行行政救濟制度觀之，地方自治團體受到違法、違憲之自治監督處分，尚難依法提起行政爭訟（許宗力，1992：169-170；羅秉成，1994：137）。因此宜修改行政救濟制度，賦予地方自治團體更多對抗監督機關過度監督措施的權力，始能落實地方自治，並維護中央與地方間的法律和平（許宗力，1992：225-226）。

2. 司法大法官會議解決途徑

我國地方制度法第三十條規定，縣市自治法規與憲法、法律、基於法律授權之法規、有無抵觸發生疑義時，得聲請司法院解釋之，顯示司法監督原係處理地方自治爭端與疑義的方式之一。因此未來如能修法，似可將大法官會議作為自治監督爭議救濟管道，以及將自治監督爭訟之仲裁機關放入未來地方制度法中，如此將更能提供縣市自治團體依司法仲裁途徑來自中央或省的不法、不當自治監督，也可減輕中央與地方的過度政治對抗。

3. 國會解決機制

不當自治監督之爭議，肇因於上下層級立法機構彼此之間，對於自治事項的合法性與合目的性有不同的見解與認定，其性質頗類似自治權限之爭議。因此或可援用憲法第一百十一條有關立法監督權之規定（即立法院對中央、省及縣間的權限爭議有處理權），亦可以立法院為不法或不當監督爭議之解決、仲裁機構。現行地方制度法第七十七條規定：中央與直轄市、縣市間，權限遇有爭議時，由立法院院會議決之。惟當不法或不當監督之主體為立法院時，如將次級政府立法機構之訴請交由立法院解決之，

將招致球員兼裁判之譏。因此仍以回歸政治協商、行政訴訟及大法官會議解釋等協議、司法仲裁途徑為宜。因而由立法院院會議決之，似可改為由立法院召集相關機關協商解決之。

五、參考法、德的實務經驗

此外，在西方民主國家，法、德相關制度的實施情形亦可以作為我國的參考。

法 國

法國是中央一級，地方三級（行政區、縣、市鎮）的四級行政體制。法國的地方劃分相當精緻，大體上說來，可以分為行政區（région）、縣、市鎮。

法國中央對地方行政行為的監督以「合法性監督」與「財政監督」為主。

就合法性監督（contrôle de légalité）而言：中央政府對地方民選代表之決議進行監督之用意在於確定其決議合乎國家之法律規定（合法性監督），但仍然相當尊重地方自治權（Libre administration Locale）。在法國大革命之前的舊制時期或拿破崙時代，法國中央對於地方團體進行嚴密的監控，然而進入第五共和時期以後，中央政府對地方的監控不斷弱化，一九七一年十二月三十一日，使縣議會的決議不再需要官派行政長官批准即具有執行力；一九八二年二月二十五日憲法委員會決議確認領地行政新原則，即地方決議行為事項，自其會議記錄資料送達國家代表官員（行政長官）的那一刻起，即發生效力，毋待行政長官之批准或認可。一九八二年三月二日有關領地團體之權力與自由法，更正式地取消行政長官得以撤銷市鎮所決議事項之權力。如行政長官認為地方行政之決議不合法，不得逕行加以撤銷，而需將該案件送交行政法院請求法院判決。

總的來說，一九八二年以前，中央政府對地方行政單位進行事前的合法性審查；一九八二年三月二日法通過後，中央政府對地方行政單位決議或行為，只進行事後的合法性審查。事後審查以書面為原則，需要送交審查之文件包括：

- ㄊ地方議會之決議或是基於授權所作成的決議；
- ㄐ地方權責單位在其權限之內所通過具有規範性質之條文；
- ㄑ有關於治安規範之決議；
- ㄒ有關公共工程之契約、借款、租賃、具有公業會商業性質之地方公共部門經營權之讓與或租賃契約；

存有關於公務人員之人事決定（任命或升遷）；
朽土地使用許可。

法國中央對地方行政行為的另一種監督是財政監督：

自從一九八二年三月的法律將行政區內的縣以法律加以規範、定位之後，地方行政單位幾乎沒什麼機會推展「地方全面性的政策」（politique générale du territoire）。行政區自治發展的最大問題就在於行政區財源有限，以至於無論是左派或是右派取得行政區議會中多數席位，地方政策皆不會有太大的差異。

行政區財源有限，只分享百分之十的公共地方財稅配款（finances publiques des collectivités），縣分享約百分之三十，市鎮則分享百分之六十的公共地方財稅配款（finances publiques des collectivités）。財政吃緊的結果，使得行政區難有所作為。行政區預算之中有相當大的一部份用於執行經濟規畫合同項目，另一大宗則用於補助市鎮及縣設備經費支出。

即使行政區權力空間有限，國家的監護卻仍毫不鬆懈。行政區的部份預算之中，仍有多項需仰賴中央政府行政部門配發（diverses dotations）；國家與行政區所簽訂的多年合同（contrats pluriannuels）之預算亦有賴國家撥支（趙永茂等，1999：99-107）。

嚴格來說，法國中央政府利用財政監督地方行政不失為一種相當有效的手段。但卻顯示法國仍是維持以中央集權形式設計的單一國家型態，不過，近年來法國對地方自治的管制已有鬆動，並漸漸有地方民主化的發展取向。

物德 國

精省後，省政府是行政院的外派機關，但依地方制度法的規定，省政府事實上已成為中央政府與縣市政府的中間虛擬層級，監督縣市政府自治的職能已大為削弱，此與德國的區域公署制度頗有不同。

德國是一聯邦國家，有十六個邦、三十四個區域公署、四百四十四個邦所下轄的縣（市）、一萬四千九百一十五個縣所下轄的鄉鎮。而區域公署是德國邦制度，一方面是如同邦的“分院”，而一方面又如同中央政府與地方政府間的“安全閥”，與特別官署間有時又可互助合作。

區域公署其業務執掌、組織權及人事權及預算權均受到邦中央政府的

控制，但是，其有提供意見的地位、機會。其次，其任務之一是，監督縣市的自治（含自治事項與委辦事項），再由縣監督鄉鎮之自治（趙永茂等，1998：172-175）。

區域公署一般係以「一般行政公署」（allgemeine Verwaltungsbehörde）之地位而出現，就其轄區內的各種業務，如環保、勞工、交通、教育等等均有管轄權，除非一法律直接經由邦中央政府之指定而將管轄權交付縣政府或邦中央政府直接委辦。區域公署係介於邦中央政府（包括各部與各其局處）與地方政府之間，各部會在該區域內的業務原則上均集中於此加以統籌、指揮、協調。雖然國性不同，台灣幅員、人口均較小，精省或虛省有其事實上的需求。依現行地方制度法第八條、第二十一條、第二十七條、第二十九條、第三十條及第三十一條的規定，中央部會及地方自治機關的上級政府對地方自治立法與自治行政仍有很大的監督、干預權，但中央政府直接監督二十三個以上的地方政府似乎不宜。如何參考法、德、日等體制，整合中央派出機關與省縣市相關業務、人力，發展區域型（regional）及中間型（intermediary）政府組織以監督、整合、協調各縣市政府的相關自治與委辦業務，值得台灣未來在修訂地方制度法及其他相關組織法時參考（Saffell and Gillreth, 1981: 1-38）。

陸、結 論

在新地方主義（neo-localism）、新國家運動、地方民主化（local democratization）、國際化（internationalization）與效益化（effecacy）的發展壓力下，小島國型態的台灣，被迫同時必須強化、調整地方自治權、地方政府原有組織及層級，以及中央的統合機制，是可以瞭解的新形勢（new realities）。但是過去由於地方自治權之界限不清楚常導致地方自治團體與自治監督機關同感困擾，無所遵從。遇有紛爭時，常發生相互指責之情事。尤其近幾年地方分權意識形成，但上級機關仍保有中央威權心態，下級機關亦常自我膨脹，而仲裁之大法官會議受理仲裁，職能有限。加上精省後縣市地位的提高，縣市與省、中央的衝突有可能會更為嚴重。雖然自治事項與委辦事項之劃分原則及細目，直至目前尚無定論。而且，無可諱言的，要在自治事項與委辦事項間劃定一條絕對的、非常清楚界限，在動態的情

境下，似乎在邏輯上及法律上仍難企及。但從追求更上一層樓而言，仍須要多方面的綜合考量，以期能發展出一劃分自治事項與委辦事項的方法，以及自治事權爭議的協商及仲裁機制，應是值得再深入研究的課題（趙永茂，1998：155）。

精省之後，未來縣市政府的地位應可望大幅提昇，此將反映在其自治立法權上；而且省政府就此依憲法增修條文第九條之監督工作仍需持續進行，因此，對地方縣市自治監督的需要性會因而增加。

當前民主國家自治監督發展趨勢是以立法監督為主，然而我國在長期一黨執政與行政主導的政治環境下，使得自治監督等同於行政監督。自治監督主管機關侵犯地方自治權的現象時有所聞，引發許多爭議與衝突，因此本文認為要對縣級政府建立完善的自治監督應參考當前民主國家的自治監督發展趨勢，以立法監督為主，減少不必要的行政監督，同時對自治監督權加以限制，以防不法或不當的自治監督。另外，透過行政訴訟解決途徑、司法法院大法官會議途徑解決，國會解決機制等，提供地方自治更多法律救濟的途徑。此外，亦應增強縣市自治財政基礎，並且參考與我國省政府制度相似的法國、德國的行政區、區域公署制度，加強省對縣市的自治監督職能，或整合各部會在相關地區的派出單位，成立區域或中間型政府，期能整合及動員各地區縣市、鄉鎮相關機關業務與民間團體力量，執行中央政策、監督地域內縣市鄉鎮自治與委辦業務，減輕因地方自治而造成國家資源使用上的割裂與浪費，藉以減少中央與地方政府間的直接衝突，使能平行促進地方與國家的發展。

必要時亦可參考日本等國的地方住民的直接請求權的制度，訂定地方住民自決法，或創制、複決法，地方法規標準法等，將更能落實地方的民主化與監督機制，以建立對縣市等政府更完整的自治監督體系。

參考文獻

一、中文部分

吳 庚

1992 行政法之理論與實用，台北：三民書局。

李惠宗

1997 中央與地方權限劃分之研究，內政部。

李惠宗、張壯熙

1997 「中央與地方權限劃分之研究」，台北：內政部。

林紀東

1998 中華民國憲法逐條釋義（第四冊），台北：三民書局。

林朝舜

1996 「從省縣自治法研析其有關省對縣（市）自治行政監督之建構」，研考報導第三十六期，頁四七至五四。

許宗力

1991 「論國家對地方的自治監督」，台灣大學法學論叢，第二十二卷，第六期（民國八十年六月），頁六三至八五。

許宗力

1992 「地方自治監督」，地方自治之研究，台北：業強出版社。

陳德新

1994 我國中央與地方權限劃分之研究，台北：中國文化大學中山學術研所博士論文。

趙永茂、黃鈺堤、梁崇民

1998 「地方自治立法監督之研究」，南投：台灣省政府經研會委託研究。

趙永茂、張台麟、張壯熙

1999 法國區（省）制度發展過程之研究，台灣省政府經研會委託研究計畫。

蔡碧貞

- 1993 地方自治立法監督之研究，私立輔仁大學法律學研究所碩士論文。

賴仁輝

- 1996 地方自治權內涵之研究，私立東海大學法律研究所碩士論文。

薄慶玖

- 1996 地方政府與自治，二版，台北：五南圖書出版公司。

羅秉成

- 1994 從地方自治事項與委辦事項之區分論地方自治之保障，台北：台灣大學法律研究所碩士論文。

羅傳賢、蔡明欽著

- 1992 立法技術，台北：致良出版社。

蘇紹勤

- 1996 「從地方自治的觀點評論司法院釋字第三六三號解釋」，中國地方自治，第四十九卷，第十一期（第五七一期，民國八十五年十二月），頁三至三一。

二、英文部分

David C. Saffell and Terry Gilreth, ed.

- 1981 *Subnational Politics – Readings in State and Local Government* (Nents Park, California: Accison – Welsley Publishing Company).

A Study on Local Autonomy Supervision of Taiwan County

Chao Yung-Mau

Abstract

Referring to the trend of local autonomy, the legislative supervision is the most important autonomy supervision, but under the long time authoritarian ruling of KMT central government, people always misunderstand that administrative supervision is the main autonomy supervision. So that autonomy supervision bodies are use to infringe upon the related local authorities on autonomy affairs, despite of causing lots of disputing and conflicts. In order to avoid the over-use of local autonomy supervision, this paper stands for that autonomy supervision on the county (city) governments should be based on the legislative supervisions, and cuts down the administrative supervision pressure as well, especially from the central government.

Due to construct a much more complete county autonomy supervision system, we need to build many more relieve system to protect county's autonomy through the ways of administrative lawsuit process, great-judges meeting and legislative-yen's legal proceedings. According to the German and French local autonomy systems, it seems needed to strengthen the regional governments' supervision power, and demand to integrate the vertical or horizontal cooperation relations among local governments. Finally, it is still necessary to open many more citizen participation and supervision channels for the county people.

Keywords: local autonomy supervision, legislative supervision, administrative supervision, county (city) autonomy